



Secretaría de Gobierno

SECRETARÍA DE GOBIERNO
SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO
DIRECCIÓN JURÍDICA Y CONSULTIVA
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS CORPORATIVOS, NORMATIVOS Y LEGISLATIVOS.
EXP. I.003/2013
OFICIO SG/DJC/1504/2015
ODJC0515-75

Brenda

Santiago de Querétaro, Qro., a 08 de mayo de 2015.

L.A.E. LAURA GUZMÁN LOZADA
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO.
PRESENTE.

Con referencia a la iniciativa de LEY QUE EXPIDE LA LEY DE FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO, Y REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, toda vez que la misma establece obligaciones o derechos a los gobernados, adjunto tal proyecto de ley, conjuntamente con su Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), que ha elaborado esta Dirección en los términos que se detallan a continuación en el presente oficio, a efecto de que por su conducto y en su carácter de Enlace de Mejora Regulatoria, ambos documentos sean presentados ante la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, para que esta última emita el dictamen a que se refieren los artículos 1º, 9, 12, fracción V, 48, 49, 53, 54, 55 y demás aplicables de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, a saber:

Detalla las circunstancias que justifiquen la expedición de la iniciativa mediante la identificación de la problemática o situación que al anteproyecto pretende resolver o abordar.

Que uno de los mayores retos que enfrenta México, y el propio Estado de Querétaro, es alcanzar un nivel de crecimiento económico que genere los empleos susceptibles de incrementar el bienestar de los mexicanos, así como de abatir oportuna y eficazmente la pobreza; todo esto sin sacrificar otros valores humanos o ecológicos fundamentales.

Entre los presupuestos fundamentales para generar crecimiento económico, destaca el conjunto de condiciones denominadas como "competitividad", que son todas aquellas que permiten a una nación generar, atraer y conservar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión, la generación de empleo e incrementar la productividad; tal como se reconoce en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue adicionada recientemente para tal efecto, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de julio del año 2013.

Dentro de los mecanismos detonantes de la competitividad, el Estado de Querétaro ha decidido simplificar y desregular el marco normativo de los servicios y trámites gubernamentales, con el fin de brindar una mejor atención a la ciudadanía, optimizar la gestión gubernamental y apoyar el desarrollo económico integral de la Entidad, bajo estrictos criterios de sustentabilidad.

Simplificación y desregulación administrativas estatales que descansan entre otras subestrategias gubernamentales, en el principio de gobierno digital, conforme al cual la instrumentación de las medidas regulatorias debe apoyarse preferentemente en sistemas y mecanismos basados en tecnologías de la información y la comunicación.

SECRETARÍA DE GOBIERNO
DIRECCIÓN JURÍDICA Y CONSULTIVA
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN
11:50
11 MAYO 2015
102

SECRETARÍA DE GOBIERNO
DIRECCIÓN JURÍDICA Y CONSULTIVA
Luis Pasteur No. 3-A, Planta Baja, Centro Histórico, CP 76000, Tel. (442) 238 51 54 Ext. 5030 y 5685, Fax 238 51 54
Santiago de Querétaro, Qro.



Secretaría de Gobierno

Tecnologías de la información y la comunicación que tienen en la firma electrónica avanzada (en lo sucesivo, FEA) una de sus herramientas de instrumentación más poderosas, amplias y eficaces de aplicación del principio de gobierno digital.

FEA que permitirá a los poderes públicos del Estado, incluidos los relativos a sus municipios, ejercer sus atribuciones con toda celeridad, exactitud, eficiencia y seguridad, y estar la vanguardia de la modernización tecnológica y cambio continuo que vive nuestro mundo globalizado; lo anterior, en beneficio de la sociedad queretana, porque propiciará y agilizará la apertura de negocios e industrias, atraer capitales para la inversión productiva; la competitividad y la diversificación de los sectores productivos, así como la formación de capital humano competitivo, de una nueva cultura laboral y productiva.

En este escenario, la firma autógrafa y el uso del papel, tradicionalmente necesarios para la ejecución de cualquier trámite u operación gubernamental, han sido rebasados por el gran incremento en la demanda del quehacer público.

El surgimiento de las nuevas necesidades y reclamos de más eficiencia y certeza en dichos trámites y operaciones gubernamentales por parte de la ciudadanía, demandan la adopción e implementación de las más modernas herramientas tecnológicas y de sus ventajas a favor de las personas físicas y morales que ya cuentan con ciertos recursos tecnológicos, para el aprovechamiento de los mismos.

Por tanto es innegable que la FEA producirá beneficios económicos a los gobernados, porque al no tener que trasladarse física y materialmente a las oficinas gubernamentales para el inicio, substanciación y resolución de sus trámites y servicios, ahorrarán recursos económicos, laborales, productivos y de tiempo que antes erogaban en gastos de traslado y retorno, estacionamiento, alimentación, papel de promociones y filas de espera para atención, así como, en su caso, permisos laborales en sus fuentes de trabajo. Recursos que indudablemente los gobernados ahora podrán reorientarlos y destinarlos a otras de sus actividades productivas o de cualquier otra naturaleza, que ellos libremente decidan.

Sin subestimar que el ahorro de los gastos referidos en el párrafo anterior, también impactará benéficamente en el medio ambiente, a favor de una mejor calidad de vida para todos los que habitamos en la Entidad, porque implicará racionalizar el uso de papel, proveniente de los árboles, en los trámites y servicios gubernamentales, disminuirá el tráfico y congestión vehiculares de traslado y retorno a las oficinas gubernamentales, la reducción relativa de gases contaminantes a la atmósfera y una mejor utilización y disfrute de los espacios públicos.

Finalmente, para la Administración Pública, la FEA también producirá beneficios económicos palpables, toda vez que le ahorrará recursos humanos, presupuestales y materiales que ahora podrá destinar a emplearlos para atender eficazmente otras necesidades colectivas; por lo que la presente iniciativa, permite que los ordenes de gobierno estatal y municipales de nuestra Entidad federativa, puedan cumplir con lo ordenado por el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *"Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados"*.

De esta forma se estima que la presente Iniciativa atiende el principio de economía y sinergia administrativa, dado que la implementación de la FEA, implica hacer más con menos en el actuar de la Administración Pública, orientándolo al cumplimiento de sus fines, en el menor plazo posible, al servicio de la sociedad, a través del uso racional y eficiente de los recursos y del tiempo.



Secretaría de Gobierno

Por las razones expuestas, se considera que la presente Iniciativa de Ley atiende al principio legislativo de máximo beneficio e inclusión social, habida cuenta que dicho proyecto se encamina a procurar diseminar e impactar sus beneficios entre todos los individuos de la sociedad, mediante el incremento de la competitividad, la productividad, la innovación, el crecimiento económico sostenible, que haga propicio detonar el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza.

2.- Mencionar y analizar las alternativas posibles para hacer frente a la problemática o situación señaladas en la Iniciativa.

La simplificación y desregulación administrativas con apoyo en el principio de gobierno digital, que la actual administración pública estatal, allenta como una de sus principales estrategias de gobierno, ha podido contar en forma reciente con regulación legislativa, al haberse expedido la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, publicada el 2 de abril de 2014, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", en cuyos artículos 3 fracciones IV, IX, X, 10 fracción XV, 12 fracciones XII y XVI, 14, 27, 28 y 66, entre otros preceptos, se establecen diversas figuras jurídicas (*CIPE, dirección de correo electrónico, documentos electrónicos, equivalencia funcional, medios electrónicos y de medios de comunicación electrónica, SARE, expedientes electrónicos empresariales*) vinculadas al gobierno digital y a la FEA.

Sin embargo, atendiendo al principio de necesidad legislativa, se consideran insuficientes las bases normativas que al respecto contiene la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, por lo que se estima indispensable contar y expedir una ley estatal especial relativa a la FEA, que regule en forma completa y detallada el marco normativo aplicable a dicha materia, lo que queda plenamente justificado acorde a lo expuesto en el numeral 1 de la presente MIR. Con lo anterior, la Iniciativa también atiende al principio de especialización legislativa, conforme al cual la regulación debe estar segmentada por sectores o actividades, para que pueda responder de la mejor manera a las especificidades de los mismos.

Por tanto, considerando el principio de proporcionalidad legislativa, se considera que la presente Iniciativa es el instrumento normativo más adecuado para la consecución del objetivo público que se persigue, frente a otras soluciones o medidas alternativas regulatorias posibles, como lo es la prevista en tal materia por la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro que no contiene, y es comprensible que no lo haga por no ser su objeto directo, una regulación completa concerniente a la FEA; asimismo debe destacarse que ni la Iniciativa que nos ocupa, ni la misma Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, implican medidas restrictivas o gravosas de la esfera de los gobernados, para la consecución del resultado y fines que persigue la implementación legislativa de la FEA en nuestro marco normativo estatal.

3.- Estimar los costos y beneficios esperados para los gobernados, en caso de aprobarse y aplicarse la Iniciativa.

Se estima que los beneficios que aportará la Iniciativa en el caso de aprobarse, serán superiores a sus costos, toda vez que las erogaciones que los órdenes de gobierno estatal y municipales tendrán que efectuar para la implementación de la FEA, proveniente de las contribuciones de los gobernados, si bien pueden ser considerables, se pondera que serán mucho menores que los amplios y significativos beneficios, que tal herramienta tecnológica generará y diseminará entre toda la sociedad queretana, los cuales se han identificado en el numeral 1 de la presente MIR.



Secretaría de Gobierno

Con relación a los costos y beneficios esperados para los gobernados, en caso de aprobarse y aplicarse la Iniciativa, también debe precisarse que acorde al artículo 12 de dicho proyecto, el uso de la FEA para los trámites, servicios, procedimientos y demás actuaciones ante la Administración Pública Estatal, siempre que se les autorice el mismo, será optativo para los particulares; salvo en los casos que los ordenamientos aplicables, dispongan lo obligatorio. Lo que implica que dicha Iniciativa, establece como regla general, un régimen optativo para los gobernados para el uso de la FEA, y sólo que algún otro ordenamiento diverso disponga su observancia, será obligatoria el uso de la misma.

Por tanto, se estima que la Iniciativa también atiende al principio legislativo de menor interferencia e impacto, en la medida de que implementa el uso de la FEA en forma racional, interfiriendo e impactando en la menor medida posible, en la esfera de los gobernados, mediante la imposición de mínimos costos que se traduzcan en el máximo beneficio social; calidad y eficiencia, lo que implica un respeto de la Iniciativa, a los derechos fundamentales de los gobernados.

4.- Analizar los riesgos y consecuencias que podría suscitarse, de no emitirse la Iniciativa.

Privar a la Administración Pública estatal y municipal del Estado de Querétaro, y por ende, a toda la sociedad queretana, de los beneficios que se precisan en el numeral 1 de la presente MIR, lo que generaría consecuencias negativas, entre las cuales puede mencionarse:

- a) Rezago normativo, por cuanto ve al tema de Implementación de tecnologías de la Información y la comunicación, con relación a otras entidades federativas, a la Federación y al propio contexto internacional.
- b) Incompetitividad por no estar a la vanguardia con lo que el mundo globalizado exige.
- c) Que el Estado o los municipios pierdan recursos o estímulos económicos federales por no contar con legislación en la materia.
- d) Administración pública con trámites complejos, tardados y deficientes.
- e) Dificultad para optimizar los recursos con que cuenta el Estado.
- f) Gastos innecesarios por parte del gobernado.
- g) Deficiencias, pérdida de tiempo y recursos en la prestación de servicios públicos.
- h) Pérdida y desaliento de inversión en la Entidad, generadora de empleo, por no contar con la legislación que prevea los mecanismos necesarios que faciliten la instalación de empresas y la realización de operaciones.

5.- Verificar que la Iniciativa sea congruente con los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México sea parte, con el marco jurídico federal, estatal o municipal que, en su caso, resulte aplicable.

a).- Congruencia con tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México sea parte:

Tal como se reconoce en los considerados de la Iniciativa, la misma se nutre de diversos principios rectores aplicables al gobierno digital y a la propia firma electrónica avanzada, que se comprenden en diversos instrumentos internacionales aplicables a nuestro país, como lo son la "Declaración de Seúl para el Futuro de la Economía de Internet" emitida el 18 de junio del 2008, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (por sus siglas OCDE); la "Declaración de Principios Para Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio" de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, del 12 de mayo de 2004 – que fue celebrada por virtud de la



Secretaría
de Gobierno

Resolución 56/183 (21 de diciembre de 2001) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la "Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Principios para la Elaboración de Políticas de Internet" de fecha 13 de diciembre de 2011.

b).- Congruencia con el marco jurídico federal aplicable:

Tal como se reconoce en la Exposición de Motivos de la Iniciativa, la misma se emite partiendo de la competitividad como valor jurídico fundamental y considerado que en el plano nacional, la Federación ha emprendido progresivamente desde la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por sus siglas TLCAN, en el año de 1994, y dentro de la Reforma del Estado Mexicano, múltiples y profundas reformas a las leyes federales vinculadas a este tema, entre las que destacan, entre otras, las relativas a la mejora regulatoria y a la firma electrónica, emitidas en los años de 2000 y 2012 respectivamente; esfuerzos gubernamentales federales que a su vez, se han visto coronados, en la administración pública del periodo sexenal 2012-2018, por las denominadas reformas estructurales en materia de telecomunicaciones, energética, fiscal, laboral, educativa; impulsadas todas ellas por la teleología de detonar la competitividad de nuestra Nación.

Resaltando además que el autor de la presente Iniciativa para su elaboración, ha efectuado una consulta integral de las disposiciones de la ley federal de la materia, concretamente, de la Ley de Firma Electrónica Avanzada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2012, con el propósito de que la Iniciativa materia de la presente MIR, se expida, sí dentro del marco de autonomía legislativa material local, más procurando que no contenga eventuales antinomias con tal legislación federal.

c).- Congruencia con el marco jurídico estatal o municipal aplicable:

El autor de la presente Iniciativa para su elaboración, efectuó una consulta integral de las disposiciones de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, para hacerlas congruentes con las relativas del presente proyecto, primordialmente en lo relativo a las cuestiones inherentes a la firma electrónica avanzada y al gobierno digital, tales: CIPE (Clave de Identificación Personalizada), dirección de correo electrónico, documentos electrónicos, equivalencia funcional, medios electrónicos y de medios de comunicación electrónica.

La anterior labor de congruencia legislativa de la Iniciativa también se efectuó respecto de las disposiciones relativas de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, en lo concerniente a medios electrónicos y de medios de comunicación electrónica; así como respecto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en lo que ve a la autonomía de gobierno de los municipios, así como que se consideren sus condiciones territoriales, socio-económicas, sus capacidades administrativa, financiera y tecnológica para implementar la FEA.

Por lo expuesto, se considera que la presente Iniciativa atiende al principio legislativo de seguridad y coherencia jurídica, porque el presente proyecto fomenta un entorno de certidumbre legal al ser homogénea en sus disposiciones con el resto del marco regulatorio internacional, federal y estatal aplicable, a fin de hacer expedita, en la Administración Pública y en los gobernados, la adopción de decisiones relativas a implementar la FEA.



6. Verificar que la autoridad que pretende emitir la Iniciativa esté facultada para ello.

Aunque la FEA y el gobierno digital, así como la mejora regulatoria de la cual derivan las dos mociones primeramente mencionadas, no están mencionadas expresamente en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cierto es que son cuestiones inherentes a la administración pública de cada orden de gobierno, en consecuencia, tanto la Federación como los Estados de la República, como el nuestro, tienen atribuciones para legislar sobre la FEA, en el ámbito de sus respectivas competencias; lo que se robustece considerando que la FEA parte de las premisas de la competitividad y de buena administración gubernamental de los recursos públicos, previstas en los artículos 25, 26 y 134 de la Constitución General, los cuales también sirven de fundamento competencial para que los Estados, puedan legislar al respecto.

Por consiguiente, se concluye que la Legislatura del Estado de Querétaro, tiene atribuciones para expedir la Iniciativa de Ley materia de la presente MIR.

7. En los casos de regulación en materia económica, analizar la Iniciativa para asegurar que no inhiba la competencia o imponga restricciones, solo en los casos en los que resulte necesario para evitar prácticas económicas negativas.

Por las razones expuestas en los anteriores numerales de la presente MIR, se justifica que la Iniciativa lejos de inhibir la competencia o de imponer restricciones, persigue la finalidad contraria, propiciar la competitividad, así como desregular y liberalizar restricciones para que la administración pública haga eficientes, ágiles y expeditos, los trámites y servicios que presta a los gobernados, mediante la implementación de la FEA en la Administración Pública estatal y municipal.

8. Exponer los motivos que indiquen que la Iniciativa guarda congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, así como con los Programas de Mejora Regulatoria federal y estatal.

La Iniciativa es congruente con lo que dispone el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pues éste fija entre otras metas nacionales, la denominada "México Próspero", que busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita la sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.

Para lograrlo, se proyecta la ejecución de estrategias que conlleven la implementación de una mejora regulatoria integral orientada a fortalecer la convergencia de la Federación con los otros órdenes de gobierno, para impulsar una agenda común de mejora regulatoria que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas, fomentando el uso de herramientas electrónicas.

También la Iniciativa es congruente con el Plan Estatal de Desarrollo denominado "Plan Querétaro 2010- 2015, Soluciones Cercanas a la Gente", ya que en este se establece en el apartado *Sistemas y Tecnologías de Información y Comunicación*, la conformación de sistemas de información que contengan datos relevantes para la planeación del desarrollo y la toma de decisiones, así como un esquema de gobierno digital, con el fin de mejorar los procesos de la administración pública, los servicios que se brindan a la ciudadanía y su acceso a la información; teniendo entre otras estrategias de acción relevantes, la implantación de la firma electrónica en las dependencias.



Secretaría
de Gobierno

Respecto de la congruencia de la Iniciativa con el Programa Federal de Mejora Regulatoria no aplica, toda vez que no se detectó publicado en el DOF, dicho documento emitido por la actual Administración Pública Federal.

Finalmente, en lo que ve a la congruencia de la Iniciativa con el Programa de Mejora Regulatoria estatal, tampoco aplica, al no estar expedido aún el mismo.

9. Exponer las razones por las que la iniciativa atiende los principios rectores de la mejora regulatoria.

Tal como se desprende de lo anteriores numerales de la presente MIR, la iniciativa considera y atiende a los principios rectores de la mejora regulatoria, como lo son el máximo beneficio e inclusión social, la necesidad, la proporcionalidad, la especialización, celeridad, gobierno digital, economía y sinergia, seguridad y coherencia jurídica, entre otros.

Atentamente

M. EN D. LEONOR IVETT OLVERA LOARCA
DIRECTORA JURÍDICA Y CONSULTIVA DE LA
SECRETARÍA DE GOBIERNO

MAVV/CFAA